

JUVENTUDES E ATIVISMO: AS PERCEPÇÕES DE JOVENS ATIVISTAS EM MOBILIDADE URBANA (CICLOATIVISTAS) SOBRE A PARTICIPAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM PORTO ALEGRE

Cristiano Lange dos Santosⁱ

RESUMO

Este artigo tem por objetivo geral, examinar como as juventudes ativistas em mobilidade urbana (cicloativistas) intervêm no ciclo das políticas públicas. O objeto deste artigo tem como recorte específico a participação de jovens ativistas em audiências públicas sobre o tema da mobilidade urbana sustentável no município de Porto Alegre. O problema da pesquisa é: que fatores legais e políticos estão levando ao descompasso entre as demandas de participação, presentes no ativismo juvenil com relação ao direito à cidade, e a inclusão da mobilidade urbana por bicicleta nas políticas públicas? A hipótese é: o descompasso entre as demandas de participação, expressas pelo ativismo juvenil quanto ao direito à cidade e à mobilidade urbana por bicicleta, está associado às insuficiências da legislação quanto à participação juvenil, à baixa inserção dos jovens nos meios políticos e à limitada disposição de diálogo dos governantes. As técnicas de pesquisa utilizadas foram: bibliográfica, documental e de campo. Na pesquisa de campo entrevistou-se vinte jovens ativistas em mobilidade urbana por bicicleta (cicloativistas), com o fim de compreender quais suas impressões, experiências e percepções acerca desses espaços públicos institucionais. Concluiu-se que os jovens participantes problematizam o potencial de efetividade das audiências públicas, questionando-se o valor desse instrumento de interlocução entre a Administração Pública e a sociedade civil. Ainda assim, mesmo desacreditando das instâncias convencionais de participação, os jovens ativistas querem exercer seu direito de manifestação e livre expressão, a fim de se posicionarem e contribuírem sobre os temas que lhes interessam.

PALAVRAS-CHAVE: participação; juventudes; políticas públicas; mobilidade urbana; audiência pública.

ⁱ Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Faculdade de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD), Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, [ORCID](#).

YOUTHS AND ACTIVISM: THE PERCEPTIONS OF YOUNG ACTIVISTS IN URBAN MOBILITY (CICLOACTIVISTS) ON PARTICIPATION IN PUBLIC HEARINGS IN PORTO ALEGRE

Cristiano Lange dos Santos

ABSTRACT

This article aims to examine how activist youth in urban mobility (cycle activists) intervene in the cycle of public politics. The purpose of this article is the specific part of the participation of young activists in public hearings on the theme of sustainable urban mobility in the Municipality of Porto Alegre. The problem of research is: what legal and political factors are leading to the misstep between the demands of participation, present in youth activism in relation to the right to the city, and the inclusion of urban mobility by bicycle in public politics? The hypothesis is: the misstep between the demands of participation, expressed by youth activism regarding the right to the city and urban mobility by bicycle, is associated with the inadequacies of the legislation regarding youth participation, the low insertion of young people in political media and the limited provision of dialogue of the rulers. The research techniques used were: bibliographic, documentary and field. Twenty young activists in urban mobility by bicycle (bicycle activists) were interviewed in the field research, in order to understand their impressions, experiences and perceptions about these institutional public spaces. It is concluded that the young participants problematize the potential effectiveness of public hearings, questioning the value of this instrument of dialogue between Public Administration and civil society. Still, even discrediting the conventional instances of participation, young activists want to exercise their right to expression and free expression in order to position themselves and contribute on the topics that interest them.

KEYWORDS: participation; youths; public politics; urban mobility; public hearing.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo integra parte da discussão teórica na qual se investigou como os jovens ativistas (cicloativistas) interveem nos processos jurídico-políticos do ciclo das políticas de mobilidade urbana sustentável no Município de Porto Alegre.¹

O objetivo geral da pesquisa é o de examinar como a participação da juventude interfere na implementação de políticas públicas de mobilidade urbana por bicicleta e no direito à cidade.²

O objeto do artigo está delimitado sobre a modalidade convencional, com recorte específico na participação de jovens ativistas em audiências públicas sobre o tema da mobilidade urbana em bicicleta, ou nos espectros políticos institucionais formais no município de Porto Alegre, com o fim de compreender quais suas impressões, experiências e vivências nesses espaços públicos institucionais.

A participação convencional ou tradicional, “também é conhecida como participação institucional, por referir-se àquelas atividades integradas aos mecanismos governamentais de tomada de decisões”. (Baquero & Borba, 2008, p. 10).

Questões de como os jovens se inserem, participam e influenciam nas políticas públicas de gestão urbana e de mobilidade urbana em bicicleta, para a realização de cidades mais sustentáveis e ambientalmente equilibradas, são elementos que permeiam as reflexões desta pesquisa.

Para tanto, faz-se uma abordagem centrada sobre a dinâmica política dos jovens ativistas no município de Porto Alegre, entre os anos de 2010 a 2014, período que compreende a entrada em vigor do Plano Diretor Ciclovitário

¹ O debate proposto neste artigo é resultado de parte de pesquisa no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), financiado com bolsa Capes, desenvolvido pelo autor.

² A pesquisa de campo foi devidamente aprovada pelo Comitê de Ética e Pesquisa (CEP), com parecer sob o número 2.616.558 na Plataforma Brasil, ao permitir o prosseguimento da investigação para aplicar o questionário aos jovens participantes dos movimentos ativistas em mobilidade urbana em bicicleta da cidade de Porto Alegre.

Integrado (PDCI)³, e sua posterior alteração com a aprovação da Lei Complementar n. 744, de 28 de outubro de 2014.

O problema da pesquisa é: que fatores legais e políticos estão levando ao descompasso entre as demandas de participação, presentes no ativismo juvenil com relação ao direito à cidade, e à inclusão da mobilidade urbana por bicicleta nas políticas públicas?

Para responder ao problema foi delimitada a seguinte hipótese: o descompasso entre as demandas de participação, expressas pelo ativismo juvenil quanto ao direito à cidade e à mobilidade urbana por bicicleta, está associado às insuficiências da legislação quanto à participação juvenil, à baixa inserção dos jovens nos meios políticos e à limitada disposição de diálogo dos governantes.

A reivindicação das juventudes também tem sido um tema recorrente de debate, no início do século XXI, uma vez que ganha novas formas de ação política, ainda mais complexas e dinâmicas, por conta dos avanços trazidos pelo advento das Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs), que permitem a interação constante e respostas instantâneas entre seus atores.

Historicamente, atribui-se ao jovem um comportamento apático, despolitizado e desinteressado, especialmente sobre o campo da política e das decisões que envolvem o bem comum. (Kozel, 1996; Schmidt, 2001; Castro, 2008; Anduiza & Bosch, 2012; Okado & Ribeiro, 2015; Barros et al. 2019)

É importante registrar que as novas expressões políticas dos jovens, ativos não apenas nas redes sociais, mas também nos espaços públicos urbanos (ruas, praças e parques), disputando pautas e temas que lhes afetam, exercendo sua capacidade de sujeitos da ação política, têm se apresentado praticamente invisíveis, na medida em que atuam - dentro de uma lógica dos marcos conceituais - “por fora” do sistema institucional formal convencional. (Subirats, 2013; 2015)

³ O Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI) foi aprovado pela Lei Complementar 626, de 15 de julho de 2009, estabelecendo um plano de implementação de 395 quilômetros de malha cicloviária no município de Porto Alegre. Além disso, o plano dispôs de outras estruturas para incentivar o uso da bicicleta na cidade (ciclofaixas), assim como as fontes de receitas para subsidiar a dotação da infraestrutura deveriam vir da destinação de 20% do total de multas de veículos na cidade.

A pesquisa ocorreu a partir de revisão bibliográfica, investigação documental e entrevistas realizadas com vinte jovens ativistas sobre o seu fazer político, ativismo e como eles intervêm na política de gestão da cidade.

Os dados empíricos foram coletados entre os meses de março a maio de 2018, junto aos participantes dos movimentos por mobilidade urbana em bicicleta, especialmente os jovens do movimento Massa Crítica (MC). A amostra da pesquisa é composta por vinte participantes – com idade entre 18 e 29 anos – engajados nos movimentos relacionados à temática da mobilidade urbana por bicicleta.

É importante frisar que a construção do roteiro de entrevistas teve como base os objetivos da pesquisa, definidos a partir das leituras e questionamentos iniciais em relação ao objeto de estudo.⁴

O artigo está dividido em três seções independentes e articuladas entre si. Na primeira parte do artigo, apresenta-se a revisão bibliográfica de pesquisas sobre o tema da participação política juvenil e a disposição dos jovens em participar dos modelos democráticos, com ênfase sobre os estudos desenvolvidos

Na segunda parte, apresenta-se os marcos normativos, constitucionais e infralegais, que instituem os mecanismos de participação social na esfera administrativa do Estado, dando ênfase às audiências públicas na gestão municipal das políticas.

Na terceira parte, examina-se os resultados da pesquisa empírica sobre a juventude e a participação social, para apresentar quais as impressões, percepções e o sentimento dos jovens ativistas acerca do instrumento da audiência pública como canal de diálogo com os Poderes Públicos.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS JUVENTUDES

⁴ É importante registrar que o questionário aplicado aos jovens entrevistados continha 24 perguntas, com respostas fechadas e abertas, as quais os participantes poderiam respondê-las livremente, no período máximo de uma hora, em data, horário e local da sua preferência, para sentirem-se mais confortáveis e seguros.

Objetiva-se aqui apresentar a revisão bibliográfica das pesquisas acadêmicas, a partir de distintas abordagens e enfoques metodológicos, desenvolvidas nos últimos anos sobre a participação política juvenil e sua disposição em participar dos modelos democráticos. (Castro, 2008; Baquero & Baquero, 2012)

A maioria dos estudos acadêmicos sobre a participação dos jovens têm demonstrado que as juventudes contemporâneas preferem agir politicamente no campo não convencional – porque estão ligados a movimentos sociais horizontais eminentemente conectados digitalmente; voltados para pautas que demandam a afirmação de identidades; possuem repertórios de ação direta; e se constituem de protestos lúdicos – ou happenings – o que, por sua vez, reduz o interesse em participar dos modelos convencionais. (Souza, 1999; Boghossian & Minayo, 2009, Gohn, 2016; 2019)

Há poucas pesquisas acadêmicas, no âmbito nacional, que se detém a investigar as juventudes que participam dos modelos convencionais de participação institucional (movimento estudantil, partidos políticos e sindicais). (Schmidt, 2001; Castro, 2009; Okado & Ribeiro, 2015; Barros et al. 2019).

Schmidt (2001) examina o papel da juventude brasileira no processo de construção de uma cultura política, ancorada por valores democráticos na virada do milênio, já considerando a globalização e as transformações tecnológicas. Em sua conclusão constatou, dentre outras questões: i) alto grau de insatisfação da sociedade com o sistema político, mostrando-se indignados com a sociedade atual e com altos índices de desconfiança frente às instituições políticas e aos ocupantes de cargos públicos; ii) disposição dos jovens em participar pelas formas não-convencionais (movimento ecológico, direitos humanos, contra o racismo); iii) desconfiança a respeito dos agentes políticos e das instituições políticas (governo, legislativo, judiciário, polícia, forças armadas), o que é um elemento altamente nocivo para a consolidação democrática, além de acarretar o distanciamento dos cidadãos das atividades políticas e dos órgãos públicos. (Schmidt, 2001, p. 323-334)

Castro (2008) pesquisa como o processo de subjetivação política constrói a trajetória de vida, redimensiona o sentido de lugar e insere os jovens no contexto histórico, fazendo com que a participação consolide pertencimentos e responsabilização sobre o destino comum.

Para tanto, a pesquisa entrevista 25 jovens militantes vinculados a partidos políticos, organizações sociais e organizações estudantis que se engajaram no fazer político convencional.

Se por um lado, o cerne da motivação para o ingresso no partido, como forma preferencial de militância, segundo se aferiu pelas entrevistas, consistiu no desejo de transformação social e na possibilidade de intervir mais diretamente na sociedade, assegurando uma amplitude maior de ação do que aquela desenvolvida por meio de um trabalho social. Por outro, a militância dos jovens em movimentos sociais se apresenta de forma muito variada, muitas vezes confundindo-se com o resgate da própria história pessoal, situando-se o trabalho social com um sentido político de transformação na sociedade.

Castro (2008) identifica a mudança de valores em relação ao comportamento político dos jovens, especialmente sobre a modalidade convencional, expressada no ato de votar, que não garante um comprometimento maior com as lutas por transformação social, na medida em que esta dimensão da ação de se fazer política no espaço público tem sido desacreditada, sobretudo pelas novas gerações, que não a reconhece como legítima.

Boghossian & Minayo (2009) faz uma revisão de literatura e investiga quais foram as principais questões publicadas em língua inglesa e portuguesa pelos pesquisadores sobre a participação juvenil nos dez anos anteriores.

Para tanto, Boghossian & Minayo (2009) tomaram como base a leitura e fichamento de oito livros, 18 artigos, nove capítulos de livros, relatórios de pesquisas nacionais e 36 resumos de artigos. Constataram que grande parte dos trabalhos publicados diz respeito à uma dupla percepção: o baixo engajamento social e político dos jovens e a emergência das novas formas de participação política.

Baquero & Baquero (2012), também identificam uma mudança no comportamento político dos jovens, que antes se manifestavam a partir da adesão às instituições políticas tradicionais (partidos políticos, sindicatos e movimentos estudantis) e, hoje, ocorre de maneira menos convencional, mediante novas formas de participação e ativismo político. Segundo Baquero & Baquero (2012), as razões para essa mudança relacionam-se com o sentimento de frustração da população em relação à capacidade da categoria política apresentar respostas aos problemas sociais, de maneira a verdadeiramente melhorar a vida da população.

Okado & Ribeiro (2015), em pesquisa realizada a partir dos dados do Latinobarómetro, coletados em 1995, 2000 e 2005, relativos ao Brasil, identificaram que as atividades ligadas aos modos convencionais de política – especialmente ao processo eleitoral, vinculadas aos partidos políticos – são mais comumente ligadas aos adultos, assim como os jovens têm tendências maiores em se envolver em atividades não convencionais institucionais – principalmente em se tratando dos protestos.

Em um contexto mais próximo da realidade local, Oliveira et al. (2016) pesquisaram a participação política nas três capitais do sul do Brasil (Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre). O objetivo da pesquisa foi verificar quais eram as determinantes da participação dos jovens nas capitais do sul do Brasil, focalizando a participação política com alunos de escolas públicas e privadas, na modalidade de participação online (e-participação) e offline (participação presencial), comparando-se como a Internet influencia ou influenciou nas formas de ação política dos jovens.

Oliveira et al. (2016) constataram que, embora não haja preferência pela modalidade não convencional e pelo ambiente online, há uma inter-relação muito forte entre elas, fortalecendo a participação dos jovens nessas modalidades.

Barros et al. (2019), pesquisaram as juventudes partidárias, a fim de compreender quais foram as motivações que levaram jovens a se aproximar das siglas partidárias e a seguir na militância. Perguntas como: o que leva os jovens a se filiarem a partidos políticos no atual contexto brasileiro? Que fatores mais

contribuem para adesão dos jovens às agremiações partidárias? E quais as percepções dos jovens sobre esse processo? São os questionamentos que orientam a pesquisa sobre os motivos pelos quais as juventudes se associam a fazer política convencional institucional.

As conclusões da pesquisa de Barros et al. (2019) identificam que os parentes mais próximos são quem exercem maior influência na decisão pelo engajamento político, principalmente os irmãos (36,6%) e os pais (27,7%). Os dados confirmam que o capital familiar exerce influência direta nas escolhas dos jovens sobre a participação política convencional.

Em resumo, é possível identificar que a maioria das conclusões das pesquisas estão associadas à ideia de que a participação dos jovens diminui em razão do desinteresse pelo campo partidário e pela apatia política das novas gerações se comparado com as gerações anteriores.

Além disso, verifica-se que estão surgindo novas expressões políticas, na medida em que os jovens têm se constituído como um dos grandes atores das transformações sociais e políticas nas últimas décadas.

Em decorrência disso, as juventudes, a partir da democratização da internet, priorizaram formas menos hierarquizadas de ativismo político e repertórios que se distanciam da modalidade convencional, composta por partidos, sindicatos e organizações institucionais, mas não da política em si, que se caracteriza pela micropolítica.

Esse contexto de desinteresse pela política, na sua modalidade convencional, não é um sentimento que se desenvolve somente no Brasil, mas tem se reproduzido, basicamente com as mesmas características, nos mais diversos países de regime democrático, seja ele desenvolvido ou não, como demonstram as pesquisas na Espanha (Anduiza et al. 2010; Subirats, 2015b; Benedicto, 2016), no México (Reguillo, 2012; Reguillo, 2017) e na Argentina (Kozel, 1996; Vommaro, 2014).

Cabe registrar que o discurso dominante, construído no século passado, de que o jovem é despolitizado, individualista e desinteressado pelo bem comum,

ainda é reproduzido e persiste com relativa força na sociedade contemporânea. (Schmidt, 2001; Benedicto, 2016)

Benedicto (2016, p. 13), ao enfrentar o tema da suposta despolitização juvenil, destaca que a “imagen del joven pasivo y desinteresado de todo lo que ocurre en el ámbito político ha adquirido tal fuerza en el discurso social que se ha convertido en una de las señas de identidad de la juventud contemporánea.”

Assim, o interesse e envolvimento das juventudes nos processos democráticos têm oscilado de acordo com variáveis, tendo em vista alguns elementos conjunturais específicos, especialmente condições econômicas satisfatórias. Nesse aspecto, ressalte-se que as mobilizações do início de 2010 propagaram, ao mesmo tempo, sentimentos contraditórios, uma vez que a esperança prevaleceu sobre a perspectiva negativa da transformação social.

Os recentes movimentos de rede, organizados na sua maioria por jovens - Primavera Árabe, Occupy, #YoSoy132, 15M, as jornadas de junho e mais recentemente os protestos antirracistas (Black Lives Matter), mencionando-se somente aqueles que se tornaram mais visíveis, em razão da sua repercussão midiática, reacenderam a esperança transformadora no poder de mobilização que os jovens carregam consigo.

Essa compreensão tem se apresentado equivocada, na medida em que as juventudes, ao menos na última década, de certa maneira têm desconstruído alguns desses estereótipos, ao apresentar sinais de movimentações e mobilizações coletivas constantes. (Alvarado et al. 2015; Reguillo, 2012; Benedicto, 2016; Baquero & Baquero, 2012)

Nesse aspecto, um elemento determinante acerca da mudança de posição sobre a ação política das juventudes, nos últimos períodos históricos, relaciona-se com o componente geracional. (Benedicto, 2016; Valdés & Sotomayor, 2017; Feixa & Leccardi, 2010; Schmidt, 2001)

Convém frisar que o discurso da despolitização, individualismo e desinteresse pela ação política foram construídos pelas gerações anteriores, em relação às gerações que as sucederam, com base na comparação entre as ações, práticas e comportamentos políticos de uma à outra.

Significa dizer, nesse sentido, que a geração atual é responsável pela narrativa da geração passada, partindo-se da análise da sua experiência de vida e compreensões do seu aspecto histórico, vivencial individual e coletivo.

Observa-se despontar novos formatos de expressões políticas, baseadas em participações políticas mais fluidas e flexíveis por parte das novas gerações, e fundadas em contextos de socialização, que se articulam a partir das Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs).

3. A PARTICIPAÇÃO CONVENCIONAL DOS JOVENS: A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INTERFACE INSTITUCIONAL ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

A Constituição Federal de 1988, após mais de vinte anos de regime de exceção, trouxe consigo uma nova ordem, fundamentada nos valores do Estado Democrático de Direito. Esse paradigma está assentado em dois macrofundamentos: a democracia e o respeito aos direitos fundamentais, uma vez que não há democracia sem o devido respeito à realização desses direitos. (Streck & Moraes 2001, p. 110)

Streck & Moraes (2001) entendem que o qualificativo “democrático” vai muito além de uma simples reduplicação das exigências e valores do Estado Social de Direito, e permite uma praxis política e uma atuação dos poderes públicos que, mantendo as exigências garantísticas, os direitos e liberdades fundamentais, sirva para uma modificação em profundidade da estrutura econômica e social e uma mudança no atual sistema de produção e distribuição de bens (Streck & Moraes, 2001, p. 40). Quer assim dizer que o Estado Democrático de Direito está relacionado diretamente à efetivação e à realização dos direitos fundamentais, como uma imposição estabelecida na própria Constituição Federal de 1988, a fim de cumprir seus objetivos e fundamentos.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 manteve o sistema do processo de democracia representativa – democracia indireta –, caracterizado pela representatividade democrática escolhida pelo sufrágio eleitoral, ou seja, da

eleição dos agentes políticos a fim de ocupar os cargos nos poderes Executivo e Legislativo.

Inobstante isso, a Constituição Federal de 1988 inovou ao combinar o processo democrático participativo - democracia direta - com a finalidade de aproximar o Estado da sociedade civil, fundamentado na legitimidade de que todo poder emana do povo, suprimindo qualquer relação de mediação política, atribuindo ao cidadão deliberar e participar diretamente do processo democrático e de tomada de decisões.

A Constituição Federal de 1988 utilizou a participação política dos cidadãos como fator de mudança da cultura política do país, que vinha de um longo período de exceção, motivo pelo qual a população desabituou-se de participar de escolhas e decidir sobre temas políticos e econômicos, influenciando, assim, nos destinos e rumos da nação. Além do não-hábito da participação institucional, prevalece a herança da tradição estadista, patrimonialista e burocrata, desenvolvida ao longo dos séculos pela administração pública brasileira, cuja consequência gerou uma massa de indivíduos com baixa ou nenhuma cultura cidadã.

A proposta de cooperação entre Administração Pública e sociedade, sem diferenciações sobre a esfera pública e a privada, na consecução e planejamento das ações estatais, ocorrem com o fim de estabelecer e manter padrões democráticos mínimos de uma sociedade.

Para Perez (2006):

A Administração Pública, na atualidade, passa a adotar novos métodos de atuação, baseados na cultura do diálogo e na oitiva das divergências sociais, seguindo a tendência de não mais se afirmar contrapondo-se à atuação da sociedade civil (o papel da Administração Pública, nesta ótica, é favorecer a ela mesma). As relações entre Administração Pública e a sociedade não mais se assemelham a tutela, pois a Administração depende da vitalidade das mediações sociais e do dinamismo dos atores sociais. A Administração,

logo em muitos casos deve-se postar em posição horizontal, e não vertical, em suas relações com a sociedade. (Perez, 2006, p. 166).

É com esse fim que a Constituição Federal de 1988 adotou o fundamento participativo-democrático, de maneira a criar espaços institucionais públicos de diálogo/discussão/deliberação de políticas públicas, a fim de se permitir a interlocução horizontal entre a Administração Pública e os atores sociais.

Tais espaços públicos, segundo D'Ávila Filho, Jorge & Coelho teriam papéis fundamentais no incremento democrático, quais sejam:

(a) garantir maior legitimidade às decisões e maior base de apoio à implementação de políticas governamentais; (b) contribuir para a criação ou fortalecimento de uma espécie de cultura cívica ao aproximar os indivíduos do mundo público, ou desagregar a dicotomia sociedade-Estado, sem que ambos percam suas identidades; (c) criar mecanismos de fiscalização da ação governamental, que passaria a ter novos canais para prestação de contas. (D'Ávila Filho, Jorge & Coelho 2004, p. 215).

Nesse aspecto, o elemento da participação social na função administrativa, seja representativa, seja direta, é elemento valorativo fundamental para o reconhecimento formal da validade dos processos democráticos e estrutura a ação da Administração Pública.

O instituto da audiência pública está expresso no artigo 58, § 2º, inciso II, da Constituição da República de 1988, o qual prevê a sua realização pelas comissões do Congresso Nacional, destinando-se especificamente a contribuir no diálogo interinstitucional na função legislativa.

Moreira Neto (1992) conceitua a audiência pública como:

Um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências,

preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual. (Moreira Neto 1992, p. 88).

A audiência pública é um mecanismo da democracia, constituindo-se em uma oportunidade para implementar a ideia da afirmação do Estado Democrático de Direito, uma vez que a partir desse instrumento se permite participar, dialogar e expressar-se sobre as ações desenvolvidas pela Administração Pública.

A audiência pública é uma reunião ou assembleia aberta à toda população, convocada pelo Poder Público, abrangido desde o Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e os Ministérios Públicos, por meio de ampla divulgação na comunidade. Trata-se do seu caráter presencial, em que os participantes devem estar presentes corporalmente interagindo entre si.

A audiência pública objetiva ouvir as expressões e manifestações – escritas ou orais - dos participantes, sobre determinado tema específico a ser debatido, em hora, local e em espaço público determinado com prévia antecedência para tanto, assim como quer aproximar os cidadãos de quem decide os temas da coisa pública. Normalmente trata-se do seu caráter pontual que afeta a coletividade como um todo.

É importante registrar que as audiências públicas possuem regras específicas sobre seu funcionamento, com a limitação de inscrições, quem pode se manifestar, o tempo de fala e o tempo de duração da atividade.

É caracterizada por ser um instrumento de caráter consultivo e opinativo, não se apresentando com caráter vinculatório, em que a decisão tomada na audiência pública vincula o Poder Público à vontade dos participantes. Portanto, a audiência pública é não-vinculante e não gera nenhuma obrigação ao Poder Público em obedecer ou respeitar as decisões nela decididas.

Para determinadas matérias, especialmente de direito urbanístico, direito ambiental e orçamentária, a audiência pública é exigida por lei e, portanto, obrigatória.

A audiência pública é um dos espaços mais significativos de participação popular direta na função administrativa assegurados na Constituição Federal de 1988, cujo cumprimento, com a devida participação (material) popular, como mecanismo de discussão/debate de interesses e ideias, e não apenas um processo pro forma, como substrato que pode redundar na invalidação do ato ou processo administrativo em questão.⁵

O Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, assegurou alguns instrumentos de gestão democrática das cidades para orientar a participação direta da população nos destinos da cidade, dentre as quais as audiências e consultas públicas.

Por sua vez, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012, também garantiu no seu artigo 15, inciso III, a participação social no planejamento, fiscalização e avaliação da política de mobilidade urbana.

Por sua vez, no município de Porto Alegre a audiência Pública é regulamentada pela Lei Complementar 382, de 1º de agosto de 1996, que estabelece quais as regras, procedimentos e protocolo a ser seguido pelo Poder Público no caso da sua execução.

É com base no fato de que a audiência pública é um dos instrumentos mais difundidos entre os participantes e, também, por ser uma das principais ferramentas de gestão e controle social, que é tomado como o elemento de referência utilizado nessa pesquisa, para inferir qual era a impressão dos jovens ativistas sobre os canais institucionais de participação nas estruturas da Administração Pública existentes no município de Porto Alegre.

Observa-se que, apesar das aspirações dos constituintes de transformarem a interlocução entre sociedade civil e Estado como algo permanente e inspirador no processo de amadurecimento democrático do pós-regime de exceção, a

⁵ Vale registrar as inúmeras legislações regulamentadoras de Planos Diretores declaradas inconstitucionais pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), exatamente por estarem em desacordo com a exigência de consulta prévia à comunidade, tal como preceitua os dispositivos previstos no Estatuto da Cidade.

população, ao contrário, sente-se desacreditada e desesperançosa em relação aos instrumentos de participação garantidos no texto constitucional.

4. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA CONVENCIONAL E POLÍTICAS CICLOVIÁRIAS: A PERCEPÇÃO DE JOVENS SOBRE O MODELO INSTITUCIONAL FORMAL DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Passa-se a apresentar, neste capítulo, os resultados da pesquisa qualitativa sobre a participação política da juventude, por meio da análise de entrevistas realizadas com 20 jovens ativistas em mobilidade urbana por bicicleta na cidade de Porto Alegre.

Objetiva-se aqui desenvolver a inter-relação entre a participação política convencional (institucional formal) e as políticas cicloviárias, com o fim de compreender como o fazer político, individual ou associativamente, consegue encaixar-se na estrutura institucional formal, para influenciar a Administração Pública Municipal em implementar o Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCl) de Porto Alegre.

Perguntados sobre quais outros mecanismos os jovens conhecem para dar sua opinião nas decisões da cidade, além do voto, as respostas apresentadas são muito distintas e variadas, desde a participação em “reuniões de vereadores” (J., jovem respondente), pela “militância em partidos políticos” (R. jovem respondente), até mesmo “passando pela eleição dos conselheiros das regiões do CMDUA”⁶ (B., jovem respondente), ou fazendo “um pedido de informações para o Poder Público” (D., jovem respondente).

Verifica-se, nesse sentido, que os jovens respondentes possuem múltiplos entendimentos de como se dão os processos participativos, ampliando a

⁶ CMDUA é a sigla do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, que é o órgão composto representativamente por entidades da sociedade civil e da Administração Pública municipal, que trata de temas relacionados à urbanização, licenciamento e autorização de determinados empreendimentos urbanos no município de Porto Alegre.

participação meramente convencional, materializada pelo ato de votar, à outras instâncias convencionais formais.

Contudo, é interessante mencionar que a ideia de participação e posicionamento dos jovens respondentes está associada ao sentimento do incômodo, ou seja, quem reivindica seus direitos ou pede mudanças é tido e visto como uma pessoa inconformada.

Acho que de certa forma a gente incomoda. E de incomodar gera alguma mudança principalmente em relação ao plano cicloviário. Acho que toda movimentação mesmo que desfalcado, enfim, eu acho que sempre influencia e eu acho que a gente teve um grande papel nisso. (B., jovem respondente).

[...] Ir lá e apresentar projeto por exemplo, para o servidor ou para alguém que tem esse poder de tocar a tua opinião e ir adiante, seja pegar um telefone e olhar lá no site: essa aqui é a área que eu estou procurando sabe... vai lá! procura! tem sempre uma área na Prefeitura que trata daquilo que tu precisas, telefonar, incomodar, chama as outras pessoas que tu conhece que tu tem essa mesma necessidade vai lá e cobra sabe... porque uma hora vai ter que sair alguma coisa entendeu nem que seja uma notícia dizendo que vocês reclamaram... tem que fazer! (F., jovem respondente).

Para atingir o objetivo, buscou-se compreender quais outros instrumentos que os jovens fazem uso, reconhecendo-se no ato de votar um elemento simbólico importante no processo democrático, mas insuficiente para garantir a participação em níveis e intensidades como a democracia exige.

O elemento comum mais utilizado nas respostas foi o fato de explicitar, em primeiro lugar, a ausência de possíveis canais formais institucionais pelos quais os jovens possam participar, expressando-se com vistas a falar e serem ouvidos, sendo reconhecidos enquanto sujeitos capazes de se manifestarem livremente sobre as questões da gestão da cidade.

Lima (2013, p. 90), ao enfrentar o tema do passe livre e as manifestações de rua no Brasil em 2013, já destacava que “os jovens manifestantes se consideram sem voz pública, isto é, sem canais para se expressar e ter sua voz ouvida”.⁷

Para P. (jovem respondente): “Em Porto Alegre, acredito que os jovens não têm um canal de diálogo com o atual governo para contribuir em alguma decisão”.

Essa opinião é compartilhada por C.M. (jovem respondente), que disse “não consigo pensar em qualquer um além do voto”.

O trecho das falas das jovens respondentes P. e C.M traduzem o sentimento majoritário acerca da insuficiência dos espaços institucionais participativos, nos quais elas possam verdadeiramente se expressar.

Vale registrar que, embora o município de Porto Alegre já contasse com o Conselho Municipal de Juventude (CMJ), desde 2008 - anterior à aprovação do Estatuto da Juventude, que dispôs sobre direitos, princípios e diretrizes de políticas - ele não estava e - não está - articulado com as demandas representativas dos jovens no que tange à gestão democrática da cidade e à mobilidade urbana por bicicleta.⁸

Em segundo lugar, quando os espaços institucionais formais existem, como é o caso das audiências públicas, que objetivam intermediar o diálogo entre a

⁷ Perguntou-se à Administração Pública Municipal, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), no protocolo 304239-17-02 de 17/10/2017, “se a estrutura municipal constituiu conselho ou estruturas específicas para desenvolver políticas públicas de juventude, a partir da promulgação da Lei 12.852, de 05 de agosto de 2013? ii) a Secretaria Municipal da Juventude ou o Conselho Municipal tem acompanhado a implementação de espaços de participação da juventude nas esferas municipais? Qual sua opinião sobre os mesmos? iii) quantos jovens, entre 15 e 29 anos, participam efetivamente de conselhos ligados ao governo municipal? iv) há alguma norma recomendando a inserção de jovens nas esferas públicas do governo municipal”? A resposta após trinta dias foi de que a “Prefeitura, através do Fala Porto Alegre - 156, comunica que não possuímos registro sobre a informação solicitada”.

⁸ Após diversos contatos diretamente com a Secretaria da Juventude e Gabinete do Prefeito, sem sucesso, solicitou-se por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), os seguintes dados e informações: 1) a quantidade de reuniões realizadas pelo Conselho Municipal da Juventude, entre os anos de 2010 a 2014, assim como a lista de entidades participantes e os temas debatidos nesses anos; 2) a quantidade, as pautas e a participação de entidades nas Audiências Públicas na temática de juventude na cidade de Porto Alegre, nos anos de 2010 a 2014. A resposta ao Protocolo 222350-17-80 somente se deu após cinco meses do pedido e foi no seguinte teor: “A Prefeitura, através do Fala Porto Alegre - 156, comunica que não possuímos registro sobre a informação solicitada.”

sociedade civil e a Administração Pública Municipal, os jovens respondentes reclamam da qualidade dos canais de escuta e diálogo.

A audiência pública, por ser um dos instrumentos mais difundidos entre os participantes e, também por ser uma das principais ferramentas de gestão e controle social, assegurada no artigo 2º, inciso XIII, no Estatuto da Cidade, foi o elemento de referência utilizado na pesquisa para inferir qual era a impressão sobre os canais institucionais de participação nas estruturas da Administração Pública.

Cumprir registrar que as audiências públicas, no município de Porto Alegre, são regulamentadas pela Lei Complementar n. 382, de 1º de agosto de 1996, dispondo no seu artigo 2º que ela se destina à informação, esclarecimento e posicionamento sobre projetos, obras ou matérias em discussão, implantação e execução, seus impactos socioeconômicos, ambientais e culturais.

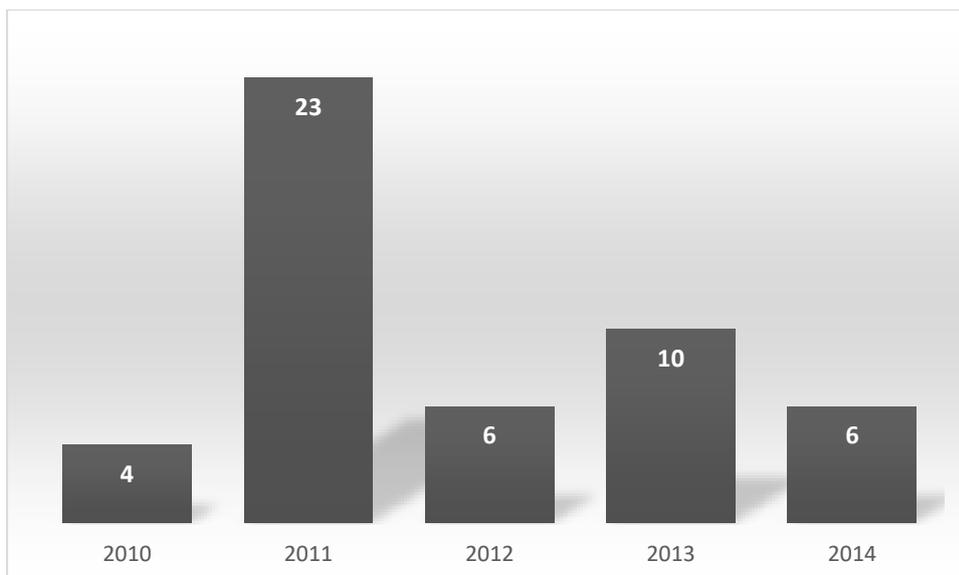
Vale dizer que as audiências públicas, nos últimos anos, tiveram uma oscilação da quantidade pela Administração Pública Municipal de Porto Alegre. Cabe registrar que buscou-se informar sobre a quantidade, especificidade do tema e o número de participantes, junto à Administração Pública e à Câmara de Vereadores, com o fim de mapear e identificar os potenciais públicos jovens desta pesquisa. No entanto, tais informações não foram disponibilizadas.

Dados obtidos junto à Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre (CMPA) revelam que houve uma oscilação na quantidade de audiências públicas entre os anos de 2010 a 2014.⁹

Gráfico 1:

Quantidade de audiências públicas na CMPA (2010-2014)

⁹ Após contatos realizados com a Diretoria Legislativa (DL), da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre, disponibilizaram a quantidade de Audiências Públicas realizadas no período de 2010 a 2014, marco temporal objeto desta pesquisa. No entanto, sob a justificativa de imprecisão das informações e ausência de controle registral não delimitaram os temas, quantidade de participantes, nem as deliberações definidas nas audiências.



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pela CMPA.

Nesse sentido, cabe registrar que o maior aumento se deu no ano de 2011, passando-se de quatro audiências no ano de 2010 para vinte e três no ano de 2011, de modo que, em 2012 foram seis audiências, seguido de dez no ano de 2013 e seis em 2014. Segundo informações do setor responsável na Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre, esse acréscimo ocorrido em 2011 foi resultado das obras da Matriz de Responsabilidade Copa (2014)¹⁰, que exigiam audiências públicas para debater o licenciamento ambiental destas obras de mobilidade urbana.

Contudo, o principal problema do desenho da audiência pública, tal como formatado pela Lei Complementar n. 382, de 1º de agosto de 1996, é de que ela não tem qualquer elemento vinculativo sobre os debates, argumentos e posições da sociedade em relação ao tema.

Destaque-se que, o fato de não haver vinculação entre as posições dos participantes e a decisão governamental sobre a modificação do Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI), que tem sido normalmente discricionária, recai em

¹⁰ A Matriz de Responsabilidades Copa tratava das áreas prioritárias de infraestrutura das 12 cidades que iriam receber os jogos da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, tendo como prioridade: aeroportos, portos, mobilidade urbana, estádios e hotelaria.

descrédito, desconfiança e insurgência, especialmente dos jovens ativistas que acompanharam o processo permanentemente, de maneira crítica.

Além do mais, verifica-se no conjunto das respostas dos jovens, que a sensação predominante sobre as audiências públicas é de que elas não são suficientes para satisfazer o debate, o convencimento e justificar as razões da deliberação do governo em relação à temática da mobilidade urbana.

Nesse aspecto, a audiência pública que tratou da alteração do Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI) é, para alguns jovens que se fizeram presentes, a única experiência no modelo convencional de participação.

E ao mesmo tempo tinha umas pessoas que davam, que falavam tipo... olhava assim e pensava: “nossa é isso...” uma pessoa lúcida com discernimento e que, no final, meio que só era ouvido, mas de fato não era ouvido... não era muito considerada, porque quem tinha um poder assim.... Então não parece que tem muito efeito. Não parece que acaba influenciando tanto na decisão final, parece que tá... pode ir lá falar, mas mesmo assim não vai mudar muito o rumo mas... institucionalmente me parece que é isso. (A., jovem respondente)

A audiência pública acima citada revelou-se deturpada ao afastar a interação entre os movimentos sociais, os jovens e a Administração Pública, em oposição ao objetivo deste instrumento, que é de estabelecer um elo democrático, aproximando-os da gestão pública da cidade, bem como devolvendo parcela do poder decisório aos participantes e reais beneficiários da comunidade.

Dessa forma, tais espaços democráticos, quando subvertidos à ordem, transmitem a ideia da desvalorização participativa e da desafeição às instituições públicas que não funcionam a contento, reforçando o entendimento de que as grandes decisões de fato são tomadas nos gabinetes e impostas aos cidadãos.

Mas que ele possa dar sua opinião e ser ouvido ou... tipo como vou só dar sua opinião? É que o voto é uma coisa meio institucional né... e dentro não vejo muito espaço... tipo audiência, essas coisas assim que seriam ferramentas que o poder público tem para conseguir a opinião das pessoas... assim isso na prática não é muito usado eu acho ao menos nas audiências que eu fui lá do plano cicloviário, assim era meio deprimente sabe. [...]

Eu acho que não porque mesmo esses movimentos, essas ações tipo do Poder Público de ouvir me parece que elas não têm muito efeito. E se não fosse, principalmente na mobilidade urbana, considerando a bicicleta coisas até para pedestre e é uma pauta importante. Eu acho que não considera. Me parece que eles só tomam as decisões. E aí os jovens depois podem... tá sempre podem, mas o que acaba sendo ação depois é isso tipo contra isso e tentar pressionar que isso mude. Que no processo de construção eles escutem... (A., jovem respondente).

Vale dizer que o sentimento de impotência dos participantes, em relação às estruturas institucionais formais, é amplamente compartilhado entre os jovens respondentes, o que repercute diretamente na confiança e no interesse em participar desses espaços públicos.

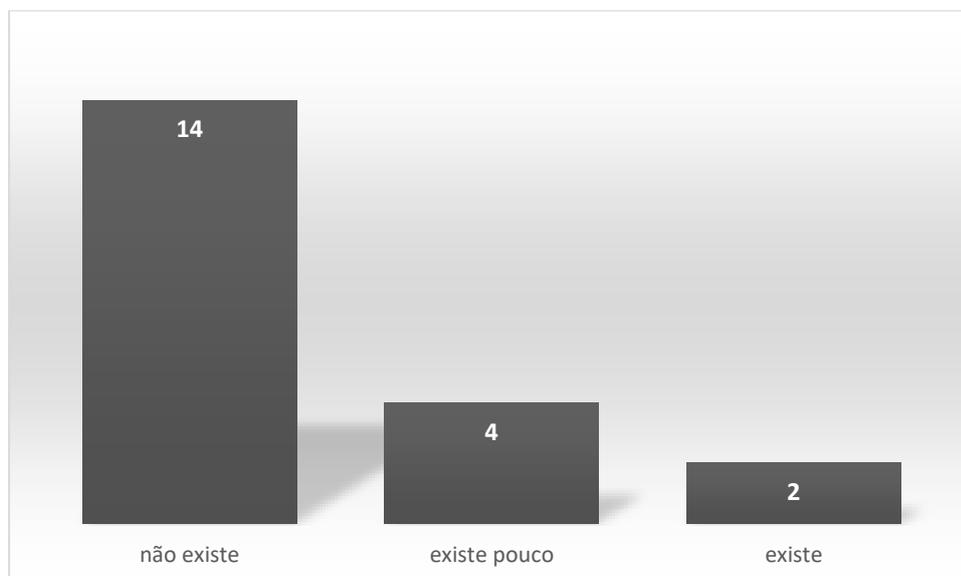
Denota-se também, nesse aspecto, um distanciamento causado pela brecha geracional, alimentada pela diferença de compreensão sobre temas envolvendo as formas de participação política, na medida em que as gerações mais novas querem a democracia radical como elemento que subsidia o sistema democrático.

Além disso, percebe-se a manutenção da estrutura burocrática verticalizada, adultocêntrica, que, associada à disciplinarização dos corpos (Foucault, 2006), busca controlar e vigiar as ações dos jovens nos espaços institucionais formais.

Além disso, perguntados acerca da existência de diálogo entre o Poder Público e os jovens sobre a temática da mobilidade urbana por bicicleta, os resultados são surpreendentes.

Gráfico 2:

Existência de diálogo entre os jovens do movimento cicloativista e o Poder Público



Fonte: elaborado pelo autor a partir da pesquisa de campo.

Contudo, algumas falas são interessantes serem reproduzidas, na medida em que corroboram a perspectiva da dominação disciplinar, desenvolvida por Foucault (2005).

Para mim não. Não há diálogo é o poder. Tu escolhes o que o poder público definir e suas ações são baseadas, não sei... mais como eles querem. E aí, mas, eu acho que não tem diálogo nesse processo. E se tem ele é muito tipo... não é de fato um diálogo. Olhando de fora pode até parecer um diálogo, mas não é de fato um diálogo. As pessoas não estão, às vezes conversando mesmo sobre. Às vezes tá... tipo... Agora é sua vez de falar depois vou eu e fala outra coisa aí a gente não tá na mesma. Posso até escrachar o que tu tá falando, mas a gente não é de fato um diálogo. Tem

que meio que construir junto isso sabe me parece que essa questão de fala e de diálogo me parece que é só uma questão de direito, mas não que ajude mesmo. Tá, talvez eu te ajude, mas na construção seja feita considerando esse diálogo no geral. (A., jovem respondente).

A opinião do jovem A, para além da crítica sobre a inexistência de diálogo entre os jovens ativistas e o governo, retrata, em certa medida, a relação de incapacidade com que a juventude é tratada nos espaços institucionais formais, constituídos pela Administração Pública Municipal.

A ideia que prevalece, entre os jovens respondentes, é a de que a classe política usa dos canais institucionais para legitimar suas decisões, tomadas individual e verticalmente perante a sociedade, desimportando-se com a opinião dos participantes, ao passar a mensagem de que tais propostas foram discutidas e aprovadas como se fossem importantes para população.

Para R. (jovem respondente) há pouco diálogo, pois “o poder público deve ouvir mais o que o Itaú tem a trabalhar com aquelas bicicletas de aluguel do que as pessoas que utilizam bicicletas fora da zona central de Porto Alegre”.

Esse trecho da fala do jovem respondente R. manifesta o grau de crítica em relação aos canais institucionais de interlocução entre a Administração Pública e a sociedade. Primeiro, ao manifestar que os interesses do mercado são privilegiados em detrimento aos interesses das pessoas que vivem na cidade, afirmando que o poder econômico é quem manda nas políticas de mobilidade urbana. Em segundo, ao expressar o quanto os interesses privados de empresas se sobrepõe aos interesses públicos das pessoas, no campo das decisões políticas. Em terceiro, ao fazer uma crítica com recorte social, na medida em que menciona uma população invisível, que é aquela dos bairros pobres, distantes da zona central e privilegiada de Porto Alegre.

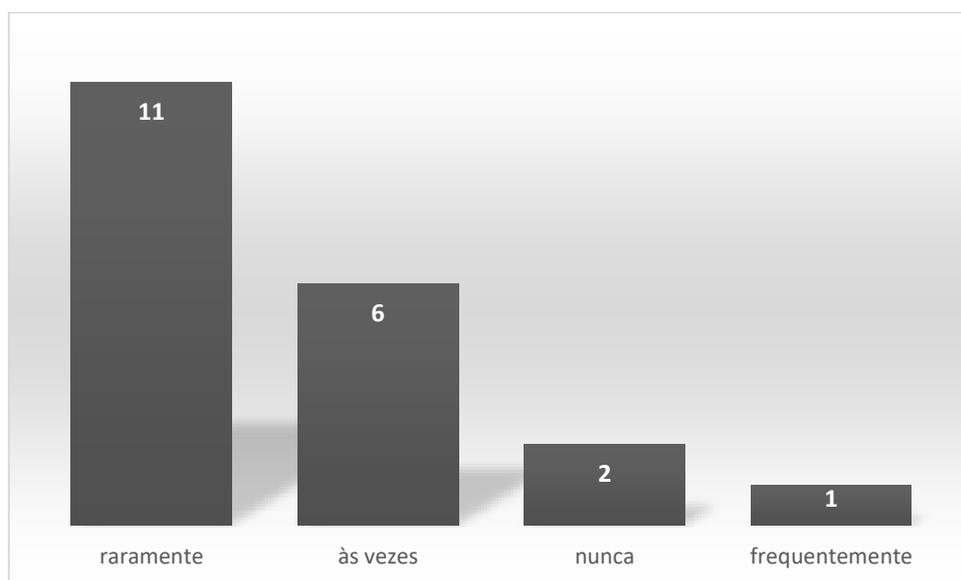
A crítica dos jovens respondentes também se expressa em como o sistema institucional formal é pouco permeável às reivindicações, sejam elas individuais - relativas às suas ações no âmbito da internet - sejam especialmente em nome

dos movimentos sobre os temas relacionados à mobilidade urbana por bicicleta e à gestão da cidade.

Além disso, questionou-se aos jovens entrevistados se, na opinião deles, os espaços institucionais representados pelos canais de diálogo com os Poderes Públicos - citando-se como exemplo as audiências públicas - funcionavam e qual era a impressão sobre esses espaços públicos institucionais.

Gráfico 3:

Percepção dos jovens sobre os espaços institucionais



Fonte: elaborado pelo autor a partir da pesquisa de campo.

Observa-se que o alto índice de descrédito dos jovens respondentes sobre os canais institucionais formais não influenciam diretamente na ação política individual.

Além disso, pelo conjunto das respostas com a aplicação do questionário, pode-se identificar o sentimento de ineficácia da participação nos espaços institucionais, além de enfatizar o quadro de impotência dos jovens frente às decisões no campo macropolítico.

É curioso que o processo de rechaço às instituições políticas convencionais, causado pelo distanciamento entre a política institucional formal, especialmente

pelos partidos políticos, e a realidade social, tem gerado, ao menos nos jovens respondentes, um processo de politização muito grande.

Vale ressaltar, nesse sentido, que ao contrário da frequente resposta de despolitização causada pela crescente desilusão do campo político institucional, é possível identificar - ao menos no recorte do público jovem respondente - um interesse muito maior em participar - à sua maneira, é claro - na perspectiva da micropolítica, no espectro do que se denomina “por fora” do sistema institucional formal. (Subirats, 2015)

Isso significa dizer que os jovens respondentes preferem participar em atividades com fins políticos, especialmente as Ações Diretas (AD), que envolvem o fazer direto e imediato, caracterizando-se a tendência instantânea e sem delegação, envolta nas novas expressões do agir político juvenil.

Do mesmo modo, os jovens respondentes revelam o descrédito que as novas gerações têm sobre os canais institucionais, constituídos com o fim de intermediar as relações entre a sociedade civil e o Estado.

Para R. (jovem respondente), os espaços institucionais formais “são feitos para não funcionar ou não serão levados adiante de forma séria ou talvez serão boicotados posteriormente”.

Há sempre uma tentativa de controle das decisões e interesses do poder público e do mercado, seja através do número de participantes votantes, seja por prioridade de orçamento, enfraquecimento de estruturas institucionais que não estão agradando esta lógica dominante. (S., jovem respondente)

A impressão que os jovens têm sobre esses espaços públicos, é de que eles reproduzem o elemento de intermediação entre quem decide - no caso a categoria política - e a população - que é quem legitima as ações. Além do que, são canais viciados, que não retratam o sentimento, a necessidade e os desejos dos jovens que reivindicam os direitos interconectados ao direito à cidade.

Já participei de algumas audiências públicas e conselhos, porém o que se vê é um grupo de políticos que já entram no debate com ideias contrárias e não dispostos a ouvir as propostas da população. Como as audiências não têm caráter deliberativo e servem para amansar a opinião pública, tudo que lá for debatido é esquecido. (J., jovem respondente)

Me parece que, às vezes, é só uma formalidade para tipo por lei esse direito existe e tem que sair então a gente vai ter que fazer essa audiência sei lá... Mas que as pessoas dão opinião muito importante no sentido de serem ouvidas. Em que devem ser consideradas assim e que acabam não sendo, porque parece que não é um diálogo... mas naquele dia eu fui minha impressão é essa. Em que tu não era de fato ouvido... quem acaba te ouvindo são essas pessoas que têm a mesma opinião que tu mas que não eram quem tinha algum poder para decidir. (A., jovem respondente).

Essas falas demonstram o sentimento de descrédito, predominante entre os jovens respondentes, sobre o modelo de participação institucional nos espaços formais, organizados pela Administração Pública Municipal. Problematizam, assim, a *realpolitik*, no qual a sua participação em tais espaços são utilizados como objetos da política, deixando de ser sujeitos políticos capazes de interferir nos processos de tomada de decisão pública.

Por um lado, é interessante registrar que o resultado desse fenômeno, ao mesmo tempo em que afasta os jovens ativistas, coletivos e movimentos do campo da política institucional - pelo seu descrédito e impotência - tende a exigir maior inter-relação dos movimentos com a Administração Pública, para a constituição de canais de comunicação e fluxos de retroalimentação para a consecução das políticas ciclovárias.

Por outro lado, o reconhecimento destas novas formas de expressão dos novíssimos movimentos sociais, por conta da atuação política dos jovens, não encontra resposta na política tradicional, que está baseada no modelo representativo e nas instâncias formais institucionais. Constitui-se, dessa forma,

um hiato entre formas distintas de atuação, uma com base na democracia direta e horizontal, enquanto a outra continua ancorada na delegação e verticalidade.

Contudo, apesar do descrédito e da desconfiança em relação aos espaços institucionais formais convencionais, foi possível identificar a possibilidade de se complementar a ação política que se faz “por fora” do âmbito político institucional, para também atuar “por dentro” das instituições políticas formais do Estado. (Subirats, 2015a; Subirats, 2015b; Abers & Von Bülow, 2011)

A ideia de diversificar a estratégia da ação política, na modalidade não convencional e convencional institucional, como ponto de convergência para influenciar nos processos de decisões da gestão da cidade e de mobilidade urbana, parece não estar muito clara por parte dos jovens respondentes.

Fica muito evidente, nesse aspecto, o caráter não programático das ações individuais e também do movimento por mobilidade urbana em bicicleta, que não concentra uma ação planejada no tempo e no espaço sobre o seu fazer político.

Verifica-se, também, que um processo interessante é o entrar e sair dos espaços públicos institucionais, de acordo com a oportunidade, podendo e/ou dependendo da situação, promover a ação política - “por dentro” ou “por fora” - para conseguir tensionar a Administração Pública, com o fim de que responda às demandas de mobilidade urbana por bicicleta.

Vários jovens respondentes deixam entrever que é possível trabalhar entre governos e movimentos sociais, dialogando e constituindo-se um ponto de convergência, a qual poderia ser melhor explorado pelos movimentos, para incidir no espaço político institucional a buscar a implementação do Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI), na cidade de Porto Alegre.

Foi o que ocorreu com jovens integrantes do movimento Massa Crítica (MC), que decidiram instituir a Associação de Mobilidade Urbana em Bicicleta (Mobicidade), com o objetivo de acompanhar as discussões “por dentro” da Administração Pública Municipal no que se refere à política cicloviária, tanto que

participam do conselho gestor do Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Ciclovitário.¹¹

Iniciativas como estas são importantes fontes de politização horizontal entre as juventudes, que se auto-organizam, com a finalidade de reclamar direitos ou garantir aqueles existentes ou em risco de perda.

É importante registrar uma questão interessante. Embora os espaços institucionais formais apresentem uma rejeição pelos jovens respondentes, quando perguntados sobre qual a forma de atuação que consideram mais efetiva para o atendimento das demandas das/dos ciclistas, as respostas foram bem variadas. Mas o que prevaleceu, no conjunto, foi o pedido de diálogo entre o Poder Público e os movimentos.

Primeiramente, gestores que dialoguem. Então, a criação de grupos de trabalho por parte do governo que estejam dispostos a ouvir as reais demandas das pessoas que de fato utilizam o modal, para então passar as propostas adiante. (J., jovem respondente).

É pegar a bicicleta e ocupar as ruas das cidades, nem que seja para atrapalhar mais ainda o trânsito para mostrar a demanda e que o atual modelo de transporte público não funciona. E se tiver a oportunidade de diálogo com o governo, melhor! Mas não podemos nos deixar paralisar ou achar que o governo vai fazer tudo um dia. (S., jovem respondente).

Acredito na articulação com poder público, estrategicamente alinhada pela sociedade, e acho fundamental a articulação conjunta/integrada da sociedade civil, ou seja, a integração da luta de diferentes causas enquanto

¹¹ O conselho gestor foi instituído pela Lei Complementar n. 744, de 28 de outubro de 2014, que, entre outros temas, alterou o sistema de financiamento da implantação da rede ciclovitária de Porto Alegre, constituiu o conselho gestor e criou o Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Ciclovitário (FMASC).

formação de uma massa que concorda e se apoia mutuamente. (L., jovem respondente).

Observa-se que o sentimento de não pertencimento dos jovens a espaços institucionais formais é muito evidente, tendo em vista, em primeiro lugar, sua incapacidade de influenciar nos processos de tomada de decisão, na medida em que sua ação de falar e ser ouvido é limitada. Em segundo, porque o modelo baseia-se na representatividade e na delegação, paradigma rejeitado pelas novas gerações, que preferem modelos participativos diretos e horizontalizados. Em terceiro, porque na disputa dentro do campo institucional formal não-convencional, a Administração Pública privilegia as formas organizativas tradicionais em detrimento dos novíssimos movimentos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema da pesquisa foi o de que fatores legais e políticos estão levando ao descompasso entre as demandas de participação, presentes no ativismo juvenil com relação ao direito à cidade, e à inclusão da mobilidade urbana por bicicleta nas políticas públicas.

Para responder ao problema foi delimitada a seguinte hipótese: o descompasso entre as demandas de participação, expressas pelo ativismo juvenil quanto ao direito à cidade e à mobilidade urbana por bicicleta, está associado às insuficiências da legislação quanto à participação juvenil, à baixa inserção dos jovens nos meios políticos e à limitada disposição de diálogo dos governantes.

Vale lembrar que a audiência pública, por ser um dos instrumentos mais difundidos entre os participantes e, também por ser uma das principais ferramentas de gestão e controle social foi o elemento de referência utilizado na pesquisa para inferir qual era a impressão sobre os canais institucionais de participação nas estruturas da Administração Pública.

A hipótese foi confirmada, na medida em que se verifica a insuficiência da legislação acerca da participação juvenil na modalidade convencional, com

recorte específico para a audiência pública, de modo que tal mecanismo, que tem por objetivo aproximar os participantes da Administração Pública, tem gerado, ao menos no público entrevistado – jovens ativistas em mobilidade urbana (cicloativistas) - um afastamento de quem quer contribuir com a coisa pública na modalidade convencional.

Ainda assim, é importante consignar que a realização de audiências públicas como espaço participativo de interação entre o Estado e a sociedade, enriquece o processo democrático, pois ao haver troca de informações entre os participantes que constitua diálogo, a democracia se fortalece.

Mas é preciso considerar alguns problemas, identificados por meio das entrevistas com os jovens ativistas em mobilidade urbana, a fim de repensar o modelo de participação nos canais de interação entre sociedade civil e Estado.

Constatou-se que os jovens participantes, mesmo desacreditando das instâncias convencionais de participação, como é o caso das audiências públicas, eles querem exercer seu direito de manifestação e livre expressão, a fim de se posicionarem e contribuírem sobre os temas que lhes interessam.

Ademais, verificou-se a necessidade de repensar alguns elementos da audiência pública, para garantir a confluência entre o Estado e a sociedade civil, a fim de garantir que as partes possam dialogar de modo a implementar políticas de interesse coletivo.

A característica consultiva da audiência pública – como negação ao caráter vinculatório – faz com que as decisões discutidas e deliberadas no âmbito das audiências públicas sejam desconsideradas por quem detém o poder político de decisão.

Sobre esse aspecto, é interessante verificar a expressão com que os jovens se manifestaram acerca do potencial de inefetividade das audiências públicas, questionando-se o valor e até mesmo a idoneidade material desse instrumento de interlocução e diálogo entre a Administração Pública e a sociedade civil.

Vale dizer que, se o debate e a deliberação são desconsiderados posteriormente pelos agentes políticos, que tem o poder de decisão, há um

descrédito das instituições, assim como há um agravamento da percepção de inefetividade das instituições por parte dos jovens respondentes.

Além do mais, a audiência pública, apesar de ter o caráter informacional, não pode se resumir a uma mera apresentação oral dos governantes ao público participante, especialmente aos jovens, tendo que assistirem passivamente a tais exposições sem a possibilidade de problematizar o debate.

Verificou-se a manutenção da estrutura burocrática verticalizada, adultocêntrica, que, associada à disciplinarização dos corpos (Foucault, 2006), busca controlar e vigiar as ações dos jovens nos espaços institucionais formais.

Os jovens ativistas também criticaram a ausência de um debate igualitário entre os participantes e o representante do Poder Público – agente político. Esse aspecto, relaciona-se com a perspectiva vertical da Administração Pública, ao contrário do que é recomendado, tal elemento afasta a possibilidade da cultura de diálogo, distanciando ainda mais os jovens participantes.

Além disso, observou-se que os representantes governamentais – agentes políticos – desconsideravam as falas e exposições dos interlocutores, por mais legítimos que fossem, em razão de conhecerem, experimentarem das dificuldades encontradas no cotidiano. Mesmo assim, não gerou absorção dos subsídios nem aprendizados entre ambos, para a mediação entre os interesses da sociedade e do Estado.

Nesse aspecto, a falta de clareza dos jovens ativistas (cicloativistas) sobre o processo das audiências públicas, por imaginarem que o processo resolveria a questão, somado às expectativas equivocadas em relação a este mecanismo, que se teria um resultado positivo que lhes beneficiasse, construiu ao final a percepção de frustração.

É nesse sentido que os jovens reivindicam participar do processo como um todo, decidindo-se em conjunto durante todo o processo de tomada de decisão.

Ainda assim, o simples fato dos jovens ativistas participarem dos processos, os capacita para compreenderem como estabelecer estratégias e planejamentos futuros nas instâncias convencionais da política.

REFERÊNCIAS

- Abers, R., & Von Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13(28), 52-84. Acesso em <https://www.scielo.br/pdf/soc/v13n28/04.pdf>
- Alvarado, S.V., Gómez, A.H., & León, M.C. S. (2015). Jóvenes y participación política en el mundo contemporáneo: de la apatía a la antipatía por modos hegemónicos de vida. In Vommaro, P.; Alvarado, S.V. (Org). En busca de las condiciones juveniles latinoamericanas (p. 227-252).
- Anduiza, E., & Bosch, A. (2012) Comportamiento político y electoral. Barcelona: Ciencias Sociales Ariel.
- Anduiza, E., Cantijoch, M., Gallego, A.; & Salcedo, J. (2010). Internet y participación política en España. Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS, 63. Acesso em <https://libreria.cis.es/static/pdf/OyA63a.pdf>
- Baquero, M, & Baquero, R. (2012). Novos padrões de participação política dos jovens na democracia brasileira? In: Em Debate - Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral, 4(8), p. 19-25.
- Benedicto, J. (2016). La ciudadanía juvenil: Un enfoque basado en las experiencias vitales de los jóvenes. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14(2), 925-938.
- Boghossian; C. O, & Minayo, M. C. (2009). Revisão sistemática sobre juventude e participação nos últimos 10 anos. *Saúde e Sociedade*, 18(3), 411-423. Acesso em <https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v18n3/06.pdf>
- Castells, M. (2012) Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales em la era de internet. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (2018). Ruptura: a crise da democracia liberal. São Paulo: Editora Zahar.
- Castro, L. R. (2008). Participação política e juventude: do mal-estar à responsabilização frente ao destino comum. *Revista de Sociologia e Política*, 16(30), 253-268. Acesso em <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/13910>
- D'Ávila Filho, P. M; Jorge, V. L; & C, A. F. (2004). Acesso ao poder: clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, 4(2), 211-233.

- Feixa, C, & Leccardi, C. (2010). O conceito de geração nas teorias sobre juventude. *Revista Sociedade e Estado*, 25(2), 185-204. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5529>
- Foucault, Michel. (2005). *Em defesa da sociedade. Curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes.
- Gohn. M.G. (2016). Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena. *Revista Diálogo Educacional*, 16(47), 125-146. Acesso em <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/1987>
- Gohn. M.G. (2019). *Participação e democracia no Brasil: Da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Kozel, A. (1996). *Los jóvenes y la política. Modulaciones de un escepticismo general. La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires: Biblos.
- Lei Complementar n. 382 de 30 de dezembro de 1996 (1996). Regulamenta o artigo 103 da Lei Orgânica do Município e dá outras providências (audiência pública). Prefeitura de Porto Alegre.
- Lei Complementar 626, de 15 de julho de 2009 (2009). Institui o Plano Diretor Cicloviário Integrado e dá outras providências. Prefeitura de Porto Alegre.
- Lei Complementar 744 de 28 de outubro de 2014(2014). Cria o Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Cicloviário (FMASC); determina que o FMASC seja gerenciado por um conselho gestor; altera o caput do art. 24, inclui §§ 1º e 2º ao art. 24 e Anexo 6 e revoga o § 2º do art. 32, todos na Lei Complementar nº 626, de 15 de julho de 2009 – Plano Diretor Cicloviário Integrado –, alterada pela Lei Complementar nº 710, de 18 de fevereiro de 2013, dispendo sobre a cobrança de contrapartida para a construção de empreendimentos considerados como Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º, 2º ou 3º Grau e dando outras providências; autoriza o Executivo Municipal a abrir crédito adicional especial para atender às despesas decorrentes da execução do que dispõe; estabelece período para reavaliação do Plano Diretor Cicloviário Integrado; e dá outras providências. Prefeitura de Porto Alegre.
- Lima, V. A. (2013). *Mídia, rebeldia urbana e representação*. In Maricato, H. (org), *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, Editorial Carta Maior.
- Moreira Neto, D. F. (1992). *Direito da Participação Política. Legislativa – Administrativa – Judicial*, Rio de Janeiro: Renovar.

- Okado, T. A. & Ribeiro, E. A. (2015) Condição juvenil e a participação política no Brasil. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, 4, 53-78. Acesso em <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42810>
- Perez, M. A. (2006). A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In Bucci, M. P. D. (Org.), *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico* (p. 164-192). São Paulo: Saraiva.
- Reguillo, R. (2012). *Culturas juveniles. Formas políticas del desencanto*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Reguillo, R. (2017). *Paisajes insurrectos. Jóvenes, redes y revueltas en el otoño civilizatorio*. Barcelona: NED Ediciones.
- SANTOS, C. L. (2019). *Políticas públicas e participação juvenil: o cicloativismo em favor da mobilidade urbana e do direito à cidade em Porto Alegre (2010-2014)*. (2019). [Tese em Direito não publicada. Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul].
- Schmidt, J.P. (2001). *Juventude e política no Brasil – A socialização política dos jovens na virada do milênio*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Sousa, J.T.P. (1999). *Reinvenções da utopia. A militância política dos jovens dos anos 90*. São Paulo: Hackers Editora/ FAPESP.
- Streck, L., & Moraes, J. L. B. (2001). *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Subirats, J. (2015). ¿Desbordar el “dentro”-“fuera”? *Revista Teknokultura*, 12(1), 161-168.
- Subirats, J. (2015b). Ya nada será lo mismo: Los efectos del cambio tecnológico em la política, los partidos y el activismo juvenil In *Centro Reina Sofia sobre Adolescencia y Juventud & Telefónica*. Acesso em <https://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2015/07/ya-nada-sera-lo-mismo.pdf>
- Subirats, J. (2011). *Otra sociedad, ¿otra política? De «no nos representan» a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria.
- Trindade, T. A. (2018). Os limites da democracia. A legitimidade do protesto no Brasil participativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(97), 1-20. Acesso em <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v33n97/0102-6909-rbcsoc-33-97-e339712.pdf>

- Valdés, C. Á; & Sotomayor, A.G (2017). La construcción de generación en los discursos juveniles del Chile actual. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 15(2), 991-1004. Acesso em <http://www.scielo.org.co/pdf/rlcs/v15n2/v15n2a14.pdf>
- Vommaro, P.A. (2014). La disputa por lo público en América Latina. Las juventudes en las protestas y en la construcción de lo común. *Nueva Sociedad*, 251. 55-69. Acesso em https://nuso.org/media/articles/downloads/4028_1.pdf
- Mears, D.P., Cochran, J.C., & Cullen, F.T. (2015). Incarceration heterogeneity and its implications for assessing the effectiveness of imprisonment on recidivism. *Criminal Justice Policy Review*, 26(7), 691-712.
- Vargas, J. O., & Motta, F. H. R. (2009). Reincidência: uma agravante não recepcionada. *Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal*, 6(32), 10-26.

Cristiano Lange dos Santos: Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com doutorado sanduíche na Universidade de Burgos (UBU) na Espanha financiado pela CAPES. Colaborador Externo do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens (GRUPECA/UNISC).

Data de submissão: 31/08/2020.

Data de aprovação: 02/03/2021.